**KONTEKST POLITYCZNY**

POLITYKA – APROBOWANY PRZEZ ORGANY PAŃSTWOWE SYSTEM POZAPRAWNYCH I POSTULATYWNYCH WYPOWIEDZI, O TYM JAK, GDZIE I KIEDY KORZYSTAĆ Z MATERIALNYCH I ORGANIZACYJNYCH MOŻLIWOŚCI PAŃSTWA I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

* administracja jest zjawiskiem społecznym,
* administracja jest zjawiskiem niezwykle złożonym, reprezentującym czynniki prawne, społeczne, ale też i polityczne;
* „administracja publiczna jest sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej”, a jej cała działalność polega na wykonywaniu prawa i na nim się też opiera (H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja Publiczna, Warszawa 1999, s. 79);

Katalog cech administracji wg. M. Stahl:

1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swej władzy;
2) możność działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego;
3) działanie w interesie publicznym (w imię „wspólnego dobra”, interesu społecznego);
4) polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;
5) działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do administracji publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”);
6) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możność podejmowania działania z własnej inicjatywy;
7) działanie w sposób ciągły i stabilny;
8) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
9) charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący np. funkcję wojewody, ale organ administracji noszący tę nazwę

(M. Stahl, Cechy administracji, [w:] Z. Duniewska i in., Prawo administracyjne. Pojęcia..., op. cit., s. 14–15).

Co do zasady uznaje się tezę o rozdzieleniu polityki od administracji.

B. G. Peters uważa jednak, że istnienie takiej zasady korzystne jest przede wszystkim dla polityków, pozwalając im na bardziej swobodne działanie (B. G. Peters, Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999, s. 18–19).

Rozdzielenie ścieżek podejmowania decyzji ułatwia politykom dokonywanie niepopularnych wyborów, bo przerzucają je na ludzi niemuszących się martwić o reelekcję, poza tym dzięki takiemu rozwiązaniu polityczni reformatorzy unikają kojarzenia swego programu reform z polityką postrzeganą przez część wyborców jako obszar niejasnych interesów. Jeszcze gorszą sytuacją jest ta, w której administracja staje się obszarem tzw. łupów politycznych. Zasada ukształtowana przez demokrację amerykańską coraz częściej wkracza na kontynent europejski, a nie obca stała się także w polskiej rzeczywistości, np. wprowadzona do polskiego prawa zasada, że z chwilą dymisji rządu składają taką dymisję również wojewodowie. Jak widać, między administracją i sferą polityki zachodzi cały szereg formalnych i nieformalnych powiązań. „Podstawowe wpływy partii politycznych na administrację wyrażają się w mechanizmach oficjalnych, w tym w powierzaniu politykom kierowniczych stanowisk w administracji (niekiedy wyodrębnia się przy tym w strukturze określonych organów struktury stricte polityczne, np. w postaci gabinetów politycznych ministrów). Inne powiązania mogą być legalne (gdy gra różnych interesów i wpływów podlega uregulowaniom prawnym), występować na granicy prawa lub tę granicę przekraczać” (M. Stahl, Cechy administracji, [w:] Z. Duniewska i in., Prawo administracyjne. Pojęcia..., op. cit., s. 16). Stąd też liczne postulaty domagające się uczynienia bardziej klarownymi relacji, jakie zachodzą pomiędzy administracją i polityką. Do najważniejszych należy zaliczyć konieczność prawnego uregulowania lobbingu, czyli współpracy administracji z oficjalnie akceptowanymi grupami interesów (np. ze związkami wyznaniowymi, wojskiem, grupami zawodowymi).

Sfery wskazane w podręczniku (s. 21-22) są to zatem te sfery, w których administracji publicznej i polityki nie dało się rozgraniczyć, uwarunkowania polityczne wywierają w nich wpływ na kształt i funkcjonowanie administracji publicznej (np. stosunki przedwyborcze zmierzające do osobowej obsady stanowisk w administracji, ustalenia dotyczące przyszłych reform w państwie, formowanie programów wyborczych itp.). Administrację publiczną badamy w kontekście analizy politycznej (a zatem polityka wkracza do administracji) w tych aspektach, które nie są ściśle uregulowane przepisami prawa.

Więcej na temat polityki administracyjnej (którą dzielimy na politykę administracji i politykę wobec administracji) – omawiać będziemy na innych zajęciach.